

# Er danske domstole utilbøjelige til at forelægge skattesager for EU-Domstolen?

Af skatteadvokat Mette Christina Juul, Justitia<sup>1</sup>

Artiklen er udgivet i Skat Udland nr. 5/2017 af Karnov Group

## 1. Indledning

Spørgsmålet om danske domstoles relative tilbøjelighed til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen har ofte været genstand for diskussion.

85% af de skatte- og afgiftssager, der afgøres af Højesteret, vindes af Skatteministeriet, mens skatteyderne kun får medhold helt eller delvist i 15% af sagerne.<sup>2</sup> Ved EU-Domstolen er derimod kun 50% af de forelagte sager afgjort til fordel for Skatteministeriets synspunkt.<sup>3</sup> Det kunne tale for, at det generelt set er en fordel for skatteyderne at få skatte- og afgiftssager forelagt for EU-Domstolen.

Imidlertid er det kun et fåtal af de skatte- og afgiftssager, som verserer ved danske domstole, som rent faktisk bliver forelagt for EU-Domstolen. I 2016 afsagde Højesteret og landsretterne som 2. instans dom i 60 skatte- og afgiftssager, mens kun to sager blev forelagt EU-Domstolen.<sup>4</sup>

I perioden 2012-2016 var blot 8 ud af i alt 389 afgjorte skatte- og afgiftssager, som var forelagt EU-Domstolen, forelagt af danske domstole. I samme periode forelagde danske domstole kun 5 nye skatte- og

<sup>1</sup> Justitia er Danmarks første uafhængige juridiske tænketank. Justitia har som formål at styrke fokus på og respekten for grundlæggende retsstatsprincipper og frihedsrettigheder i offentligheden, blandt myndigheder, eksperter og beslutningstagere i Danmark såvel som internationalt. Pr. 1. januar 2017 har Justitia med undertegnede som projektleder sat fokus på retssikkerheden inden for skatteområdet. Justitia vil derfor gennemføre en række analyser og tiltag med fokus på retssikkerhed og skatter og afgifter.

<sup>2</sup> Dommeres vota i skattesager 2002-2011 – en statistisk undersøgelse, [http://www.tnh.dk/media/686/Dommerunders%C3%B8gelse og TfS2014.185](http://www.tnh.dk/media/686/Dommerunders%C3%B8gelse%20og%20TfS2014.185)

<sup>3</sup> Figur 8 nedenfor

<sup>4</sup> ifølge offentligt tilgængelige oplysninger



d. 18. maj 2017

afgiftssager for EU-Domstolen. Skatteyderne havde ellers i 12 af de offentliggjorte sager herom anmodet om forelæggelse.

Tallene kan friste til at drage til den konklusion, at danske skatteydere forholdes adgang til EU-Domstolen og dermed retten til en retfærdig rettergang.<sup>5</sup>

For at bidrage til og nuancere debatten om domstolsprøvelse i skatte- og afgiftssager har jeg foretaget en række statistiske opgørelser og sammenligninger af medlemsstaternes tilbøjelighed til at forelægge sager for EU-Domstolen.

Min konklusion er imidlertid, at statistikkerne *ikke* giver grundlag for at konkludere, at danske domstole er utilbøjelige til at forelægge sager for EU-Domstolen. Danmark har for det første ikke forelagt forholdsmæssigt færre sager end andre medlemsstater, og dertil kommer, at en lang række forskellige faktorer påvirker behovet for at stille præjudicielle spørgsmål til domstolene såsom befolkningsstørrelse, antallet af virksomheder, omfanget af international handel mv.

Hvis man med en vis tyngde og overbevisning skulle føre bevis for, at danske domstole er utilbøjelige til at forelægge sager for EU-Domstolen, skulle man for de sager, hvor forelæggelse er blevet afvist, kunne påvise, at andre medlemsstater efterfølgende har forelagt tilsvarende spørgsmål og måske tilmed påvise, at EU-Domstolen er nået et resultat, som afviger fra den dom, som blev afsagt i den danske sag. Det forekommer dog at være særdeles vanskeligt at foretage en sådan analyse, da det bl.a. vil forudsætte et indblik i sager,

---

<sup>5</sup> Retssikkerhedsmæssigt er det naturligt væsentligt, at danske domstole forelægger de sager, hvor der består en for sagens afgørelse rimelig tvivl om forståelse af fællesskabsretten. En forelæggelse for EU-Domstolen er imidlertid ikke ubetinget en fordel for skatteyderen set ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel. En forelæggelse vil alt andet lige medføre, at sagens afgørelse udskydes, ligesom omkostningerne ved sagen forventeligt vil blive forøget. Der ses derfor også tilfælde, hvor en skatteyder har været nødsaget til at tage bekræftende til genmæle for at undgå en præjudiciel forelæggelse henset til sagens omkostninger, jf. f.eks. SKM2014.213.LSR. Det vil selv sagt have den konsekvens, at der ikke sker materiel prøvelse af sagen, hvilket i sig selv er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

hvor der ikke har været en selvstændig formalitetsprocedure om forelæggelse, og hvor domstolenes beslutning om ikke at forelægge således ikke er offentliggjort.

## 2. Diskussioner om domstolenes tilbøjelighed til præjudicielle forelæggelser

Spørgsmålet om danske domstoles relative tilbøjelighed til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen har ofte været genstand for diskussion. I maj 2016 rettede advokater og professorer kritik mod Skatteministeriet, idet de gjorde gældende, at Skatteministeriet protesterede mod forelæggelse i videre omfang, end der var belæg for, og at Skatteministeriet aktivt forsøger at bremse borgernes adgang til EU-Domstolen.<sup>6</sup>

Professor i statskundskab Marlene Wind har i en række artikler gjort gældende, at danske domstole generelt set er tilbageholdende med at forelægge sager for EU-Domstolen, og at denne tilbageholdenhed hænger sammen med danske domstoles loyalitet over for lovgivningsmagten.<sup>7</sup>

Dette synspunkt er imødegået af professor, dr. Jur. Niels Fenger.<sup>8</sup> Fenger argumenterer for, at en række forskellige faktorer påvirker mængden af præjudicielle forelæggelser fra de enkelte medlemsstater, og at der næppe er belæg for antagelser om, at danske domstole er mere tilbageholdende med at anvende art. 267 end gennemsnittet af alle nationale domstole fra medlemsstaterne. Forskellen i mængden af forelæggelser behøver således ikke nødvendigvis at have noget at gøre med dommeradfærd.

Fenger påpeger, at mængden af retssager er vidt forskellig i de enkelte medlemsstater, og at potentialet for præjudicielle forelæggelser derfor ikke er det samme. Det hænger sammen med, at relevante aktørers brug af domstolene som konfliktløsningsorgan varierer. Dertil kommer forskelle i staternes befolkningsstørrelse og antallet af virksomheder. I den forbindelse synes det ifølge Fenger nærliggende at antage, at en ikke

<sup>6</sup> <http://www.business.dk/skat/advokater-og-professorer-i-benhaard-kritik-af-skat>

<sup>7</sup> Flere af artiklerne er refereret i Niels Fengers artikel i Juristen nr. 10, se også <http://www.business.dk/skat/advokater-og-professorer-i-benhaard-kritik-af-skat#>

<sup>8</sup> Juristen nr. 10 2009 s. 269 ff.

uvæsentlig årsag til den i absolutte tal lave mængde danske forelæggelser skyldes vort lands lille økonomi og lave befolkningstal og således ikke behøver at blive tilskrevet forbeholdenhed over for at involvere EU-Domstolen i den konkrete sags løsning. Endelig henviser Fenger til, at de respektive staters evne til at implementere EU-lovgivning rettidigt, have en EU-konform lovgivning og respektere de EU-retlige krav i den daglige administration spiller en rolle for mængden af retssager om anvendelse af EU-retten og dermed de nationale domstoles beslutning om at stille spørgsmål til EU-Domstolen.

### 3. Retsgrundlaget for præjudiciel forelæggelse

Spørgsmål om fortolkningen af danske skatte- og afgiftsregler kan have en EU-retlig vinkel. Det gælder i særlig grad, hvor lovgivningen er harmoniseret som vedrørende moms, told og punktafgifter, men også inden for ikke-harmoniseret skattelovgivning kan EU-retten være relevant, navnlig når reglerne influerer på EU-principperne vedrørende fri bevægelighed.

EU-retten administreres af de enkelte medlemsstater, hvis domstole skal prøve forståelsen af EU-retten på samme måde, som de skal prøve national lovgivning. For at sikre retsenheden i EU er der i art. 267 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) givet en adgang henholdsvis en pligt for de nationale domstole til at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af TEUF og gyldigheden og forståelsen af EU-retsakter. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*”Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål:*

*a) om fortolkningen af traktaterne*

*b) om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer.*

*Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.*

*Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen.”*



d. 18. maj 2017

Bestemmelsen sonderer mellem appellable og inappellable afgørelser. For så vidt angår førstnævnte, kan retten, hvis den *skønner* behov for en præjudiciel afgørelse fra EU-Domstolen, forelægge sagen for Domstolen. Opstår spørgsmål derimod for appelinstansen, er denne *pligtig* til at indbringe sagen for Domstolen. Pligten gælder dog ikke, hvis EU-Domstolen allerede har klargjort retstilstanden i et andet søgsmål (*acté éclairé*), eller hvis det pågældende fortolkningsspørgsmål ikke giver anledning til reel tvivl (*acte clair*). Den nationale domstol *skønner* selv, hvorvidt der er behov for at stille præjudicielle spørgsmål, samt på hvilket trin i sagens behandling det skal ske. Skønnet over, hvorvidt EU-Domstolen skal spørges, kan ikke begrænses nationalt.<sup>9</sup>

Domstolen vil alene tage stilling til fortolkningen af den eller de EU-retlige spørgsmål, mens anvendelsen af EU-reglen (den retlige subsumption) på den konkrete retstvist er overladt til den forelæggende domstol.<sup>10</sup>

I Danmark har byretterne, landsretterne, Sø-og Handelsretten samt Højesteret adgang til at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen.<sup>11</sup> Meget taler for, at Landsskatteretten tillige har adgang hertil.<sup>12</sup> I praksis er det dog alene landsretterne og Højesteret, som forelægger spørgsmål for Domstolen.

Traktatkrænkelssager anlægges i henhold til TEUF art. 258 af EU-Kommissionen, når Kommissionen finder, at en medlemsstat ikke har overholdt sine traktatretlige forpligtelser.

## 4. Skattesager ved EU-Domstolen

Som det ses af figur 1 afsagde EU-Domstolen i 2016 dom i 41 sager vedrørende ”Beskatning”. Dertil kommer de sager vedrørende skatter og afgifter, som er kategoriseret under ”Fri bevægelighed og etableringsfrihed og det indre marked”.

<sup>9</sup> Sag C-166/73, Rheinmühlen, præmis 4; sag C-283/81, CILFIT, præmis 15; sag C-312/93 Peterbroeck, præmis 13

<sup>10</sup> Gomard B. og Kistrup M. (2013), Civilprocessen, Karnov Group, side 612

<sup>11</sup> Det samme gælder de særlige domstole, der oprettes ved lov, er permanente og anvender kontradiktoriske procesregler, jf. Gomard B. og Kistrup M. (2013), Civilprocessen, Karnov Group, side 612

<sup>12</sup> Gomard B. og Kistrup M. (2013), Civilprocessen, Karnov Group, side 613 samt Hans Henrik Bonde Eriksen m.fl. (2017), Skatteforvaltningslovens med kommentarer, side 253

**Figur 1**



Ref. Årsoversigten over Den Europæiske Unions Domstols virksomhed 2016

Hovedparten af sagerne ved EU-Domstolen er præjudicielle forelæggelser, som med ca. 400 sager om året, udgør ca. 2/3 af det samlede antal behandlede sager.<sup>13</sup>

## 5. Metode

Analysen består af tre dele.

### *Komparative analyser medlemsstaterne imellem*

For det første har jeg foretaget komparative analyser mellem medlemsstaterne, idet jeg har sammenlignet antallet af medlemsstaternes forelagte skatte- og afgiftssager set i forhold til det samlede antal forelæggelser. De anvendte statistikker over det samlede antal forelæggelser fremgår af EU-Domstolens årsrapporter. Jeg har sammenholdt antallet af forelagte skatte- og afgiftssager i perioden 2012-2016 med

<sup>13</sup> EU-Domstolens årsrapport 2016

indbyggertallene pr. 1.1.2016 i de enkelte stater og med antallet af virksomheder i 2014 for de enkelte lande. Indbyggertallene fremgår af: [http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/statistik/indbyggere\\_og\\_areal](http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/statistik/indbyggere_og_areal). Antallet af virksomheder er trukket hos eurostat. Statistikken fra eurostat indeholder ikke tal for år senere end 2014, og der forefindes ikke tal for Irland.

Jeg har uprøvet lagt statistikkerne til grund og har således ikke foretaget en nærmere analyse af, hvorledes tallene er blevet til. Endvidere har jeg ikke foretaget en fordeling pr. år. Det er min vurdering, at dette er forsvarligt i forhold til, at statistikkerne alene skal vise forholdet mellem de enkelte medlemsstater, og at de absolutte tal i sig selv ikke er betydningsfulde for analysen.

### *Medholdsprocenten ved EU-Domstolen*

Dernæst har jeg analyseret medholdsprocenten ved EU-Domstolen. Dette har jeg gjort ved at foretage en opgørelse over medholdsprocenten ved EU-Domstolen for sager vedrørende skatter, moms, told og afgifter, hvor der er afsagt dom i perioden 1.1.2012 til 31.12.2016.

EU-dommene er udsøgt på *InfoCuria*, som er den officielle søgemaskine over EU-Domstolens praksis.<sup>14</sup> Målet har været at medtage alle sager vedrørende alle former for skatter; både de harmoniserede skatter såsom moms, told og afgifter og de ikke harmoniserede skatter såsom personskatter og selskabsskatter. Der er foretaget følgende tre søgninger pr. år:

1. Fuldtekstsøgning: skat  
Emne: frie varebevægelser; frie kapitalbevægelser; fri udveksling af tjenesteydelser; fiskale bestemmelser: [indirekte skatter, intern beskatning, Merværdiafgift, punktafgifter]
2. Emne: fiskale bestemmelser: [indirekte skatter, intern beskatning, Merværdiafgift, punktafgifter]
3. Emne: Frie varebevægelser: [toldsamarbejde, toldunion: [Afgifter med tilsvarende virkning, Den fælles toldtarif, Toldværdi]]

Søgningerne garanterer imidlertid ikke, at alle relevante domme er medtaget, da nogle domme fra Domstolens side kan være kategoriseret under andre emner.

---

<sup>14</sup> <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=da>

Traktatbrudssager rejst af EU-Kommissionen er medtaget for at bidrage til en samlet medholdsprocent og navnlig med henblik på at undersøge, om det fortrinsvis er medlemsstaternes skatteministerier eller skattheyderen henholdsvis Kommissionen, som får medhold i deres fortolkning af en given bestemmelse. Traktatbrudssagerne er dog ikke genstand for en selvstændig analyse.

Der er ikke medtaget afgørelser, kendelser og domme fra Retten i første instans og Personaleretten. Endvidere er sager, som er afvist af EU-Domstolen, ikke medtaget, ligesom sager, hvor Domstolen ikke har fundet det nødvendigt at afsige dom, fordi foreliggende praksis allerede giver svaret på medlemsstatens spørgsmål, ikke er medtaget.

Samlet set fører det til, at 389 domme indgår i opgørelsen.

Dommene er herefter inddelt i to grupper:

1. Dommen støtter fuldt ud medlemsstatens synspunkt.
2. Dommen støtter<sup>15</sup> helt eller delvis skattheyderens<sup>16</sup> synspunkt. I det tilfælde er punkt 3 ikke relevant.
3. Dommen støtter fuldt ud EU-Kommissionens synspunkt. I det tilfælde er punkt 2 ikke relevant.

I præjudicielle søgsmål afsiger Domstolen ikke altid en dom, der klart og utvetydigt giver enten medlemsstaten eller skattheyderen medhold. Vurderingen af, hvis synspunkt dommen støtter, indebærer således i nogle tilfælde en konkret vurdering af, hvis synspunkt der er blevet støttet af Domstolen.

Når Domstolen eksempelvis udtaler: *...skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter...* er det lagt til grund, at dommen fuldt ud støtter medlemsstatens synspunkt. Når Domstolen derimod udtaler *...skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaten...* er det lagt til grund, at dommen helt eller delvis støtter skattheyderens synspunkt.

I nogle sager har det været nødvendigt at foretage en egentlig kvalitativ vurdering af, hvem dommen støtter. Dette er sket ved at sammenholde parternes anbringender med Domstolens argumentation og konklusion.

---

<sup>15</sup> ”støtter helt eller delvis” dækker over hele skalaen fra medhold i overvejende grad til medhold vedrørende et mindre delspørgsmål

<sup>16</sup> ”skattheyder” er valgt som betegnelse for Skatteministeriets modpart, uanset om sagen angår skat eller afgifter mv. (i afgiftssager er modparten reelt at betegne som den afgiftspligtige person)





d. 18. maj 2017

I toldsager vedrørende tarifiering har Domstolen i de fleste tilfælde afsagt en klar dom, hvor det har været uproblematisk at konkludere, om dommen har været til støtte for medlemsstaten eller for skatteyderen. I nogle sager har Domstolen imidlertid blot angivet kriterierne for, hvordan en tarifiering skal foretages, og det er herefter overladt til den nationale domstol at foretage den endelige vurdering af sagen. Samme uklarhed kan forekomme inden for andre områder.

I de sager, hvor dommen ikke giver medlemsstaten klart og utvetydigt medhold, er sagen i opgørelsen medregnet til skatteyderens fordel. Der er endvidere et meget lille antal sager, hvor skatteyderens henholdsvis medlemsstatens synspunkter ikke fremgår af dommen, hvorfor det ikke kan konstateres med sikkerhed, om skattemyndigheden eller skatteyderen har fået medhold. Disse sager er medtaget, da de skal indgå i opgørelsen af, hvor mange sager de nationale domstole henviser til EU-Domstolen. De er medregnet til skatteyderens fordel, om end hensigtsmæssigheden heraf kan diskuteres. Der er dog tale om så få sager, at de ikke i nævneværdig grad påvirker statistikken over fordelingen mellem sager, hvor Domstolen afsiger dom til fordel for skatteyder henholdsvis skattemyndighederne.

Enkelte traktatbrudssager er behandlet samlet i én dom, selvom sagen angår flere medlemsstater. I nærværende analyse figurerer disse sager separat pr. medlemsstat, således at der kan gives et reelt billede af antal traktatbrudssager pr. medlemsstat.

Undersøgelsen forholder sig ikke til det materielle indhold af sagerne. Heller ikke det endelige resultat i den efterfølgende nationale dom er inddraget.

### *Danske kendelser om præjudiciel forelæggelse*

Analysen indeholder tillige en opgørelse over danske sager, hvor Skatteministeriet eller en skatteyder har anmodet om præjudiciel forelæggelse. Opgørelsen er foretaget ved søgning på [www.skat.dk](http://www.skat.dk) for årene 2012-2016 og inkluderer de kendelser, der er afsagt om præjudiciel forelæggelse, når spørgsmålet har været udskilt til særskilt formalitetsprocedure eller har været behandlet under hovedforhandlingen, jf. domsreferatet. Der ses i perioden at være afsagt 13 kendelser om præjudiciel forelæggelse, og heraf har de danske domstole besluttet at forelægge fem sager for EU-Domstolen. Derudover vil der være en lang række sager, hvor danske domstole har taget stilling til spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse uden, at det har været genstand for en selvstændig formalitetsprocedure eller har været behandlet under



d. 18. maj 2017

hovedforhandlingen, og hvor der derfor ikke er afsagt en kendelse om spørgsmålet. Der foreligger således ikke noget offentliggjort herom, og disse sager indgår som følge heraf ikke i opgørelsen. Min anmodning hos Skatteministeriet om indsigt i ”sager, hvor Skatteministeriet eller skatteyder har anmodet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen i perioden 2012-2016”, er ikke blevet imødekommet. Det må således konstateres, at der statistisk set er tale om et spinkelt grundlag.

I tilknytning til ovennævnte har jeg gennemgået alle domme (dog hovedsagelig domshovedet og domskonklusionen) afsagt i 2015 og 2016 af Højesteret eller en landsret som 2. instans for at skabe et overblik over mængden af problemstillinger med en EU-retlig vinkel. I opgørelsen indgår ikke straffesager og sager om ren formalitet. Dommene er udsøgt på [www.skat.dk](http://www.skat.dk).

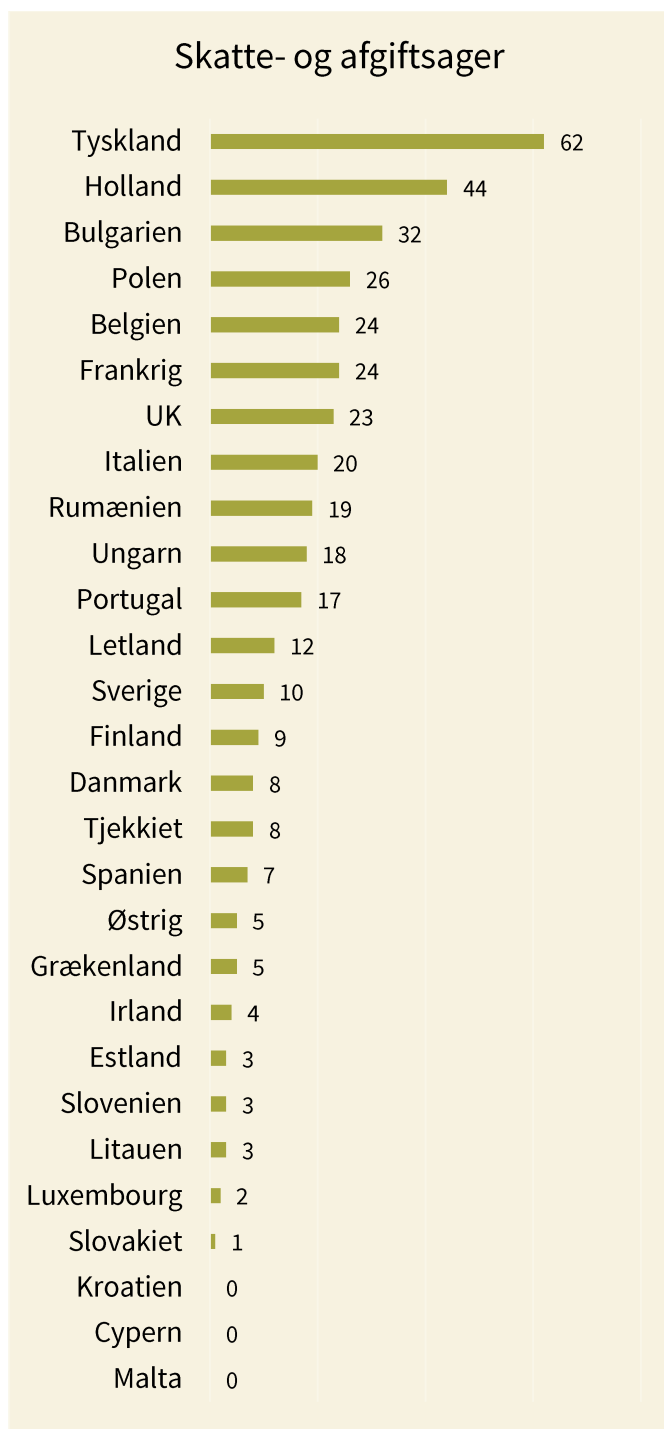
## 6. Komparativ analyse medlemsstaterne imellem

Gennemgangen viser, at der i perioden 2012-2016 blev afgjort i alt 389 skatte- og afgiftssager ved EU-Domstolen. I figur 2 er skatte- og afgiftssagerne fordelt pr. medlemsstat med henblik på at skabe et overblik over, i hvilket omfang de enkelte medlemsstater forelægger skatte- og afgiftssager for EU-Domstolen.

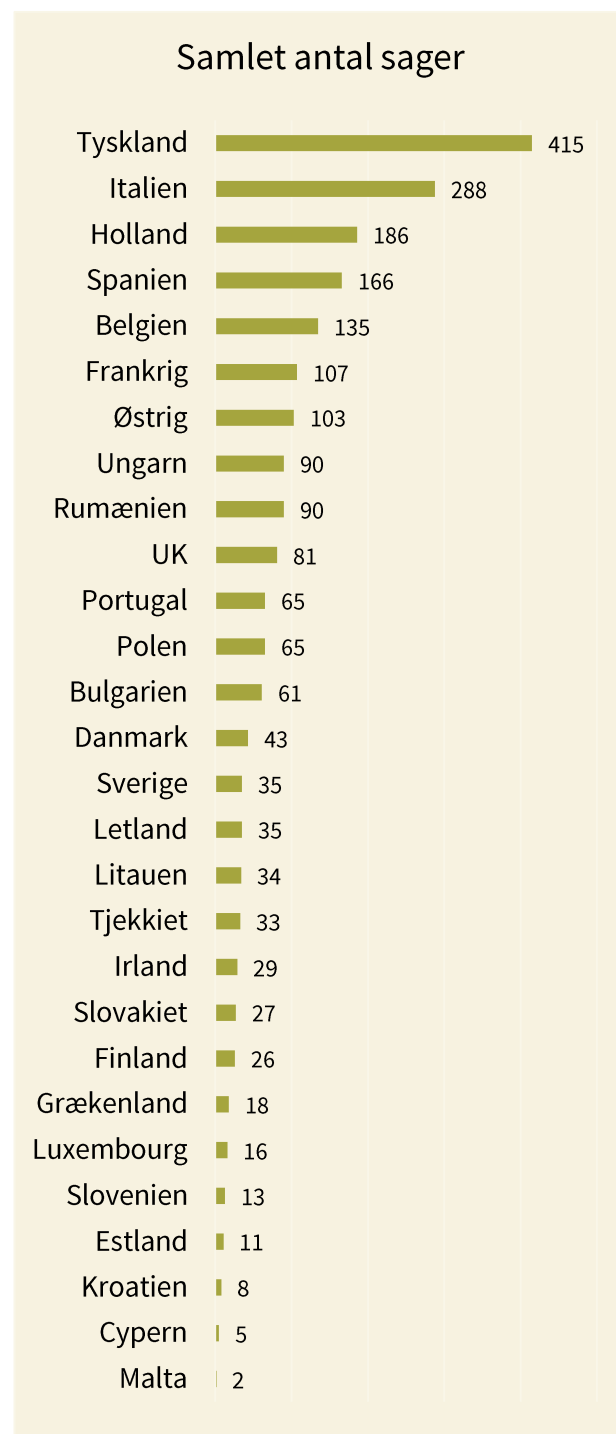
Figur 2 viser, at Tyskland har suverænt flest forelæggelser med i alt 62, mens Cypern, Kroatien og Malta ikke har forelagt nogen sager vedrørende skatter og afgifter. Danmark ligger i den lave ende med 8 sager.

Figur 3 viser fordelingen medlemsstaterne imellem, for så vidt angår det samlede antal forelæggelser i samme periode. 415 sager vedrørte Tyskland, som således er den stat, som har forelagt flest sager i perioden. Hvor Bulgarien er den stat, som forelagde flest skatte- og afgiftssager, ligger Bulgarien samlet set i den lave ende med 61 sager. Ellers synes der i store træk at være ganske god overensstemmelse mellem fordelingen af skatte- og afgiftssager hhv. det samlede antal sager.

Figur 2



Figur 3



Holdes antallet af sager vedrørende skatter og afgifter op imod det samlede antal præjudicielle forelæggelser, ses, at 18% af det samlede antal præjudicielle forelæggelser vedrører skatter og afgifter. Danmark lægger sig op ad gennemsnittet med 19%, og som det ses udgør andelen af skatte- og afgiftssager i langt de fleste lande mellem 20 og 30% af det samlede antal præjudicielle forelæggelser, jf. tabel 4.

**Figur 4**

Medlemsstat	I alt	Skattesager	Skattesagers andel af samlet antal sager
Belgien	135	24	18%
Bulgarien	61	32	52%
Cypern	5	0	0%
<b>Danmark</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>19%</b>
Estland	11	3	27%
Finland	26	9	35%
Frankrig	107	24	22%
Grækenland	18	5	28%
Holland	186	44	24%
Irland	29	4	14%
Italien	288	20	7%
Kroatien	8	0	0%
Letland	35	12	34%
Litauen	34	3	9%
Luxembourg	16	2	13%
Malta	2	0	0%
Polen	65	26	40%
Portugal	65	17	26%
Rumænien	90	19	21%
Slovakiet	27	1	4%
Slovenien	13	3	23%
Spanien	166	7	4%
Sverige	35	10	29%
Tjekkiet	33	8	24%
Tyskland	415	62	15%
UK	81	23	28%
Ungarn	90	18	20%
Østrig	103	5	5%
i alt	2187	389	18%



d. 18. maj 2017

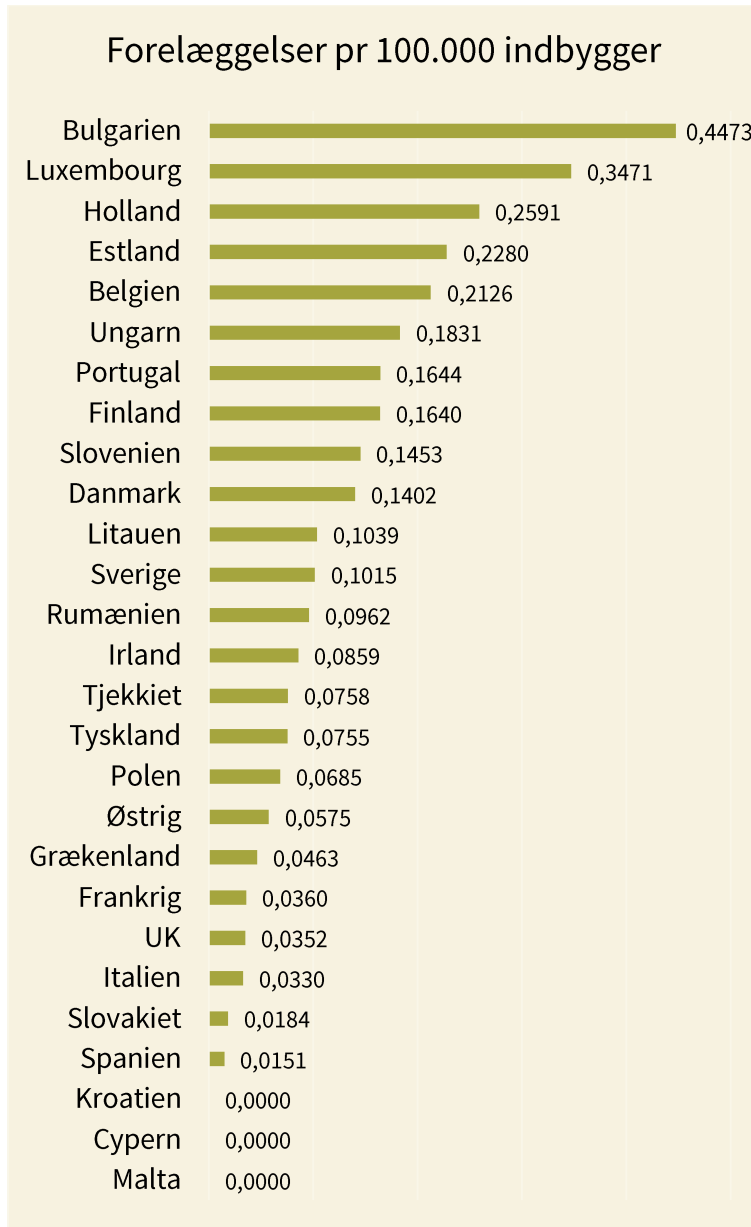
Statistikkerne i figur 2, 3 og 4 kan dog efter min vurdering ikke stå alene, da de ikke i sig selv giver grundlag for at konkludere, om danske domstole er utilbøjelige til at forelægge skatte- og afgiftssager, blot fordi f.eks. Tyskland og Bulgarien forelægger flere sager. Statistikkerne må holdes op imod noget andet. Det kan diskuteres, hvad en sådan statistik meningsfuldt kan holdes op imod.

Et sammenligningsgrundlag kunne f.eks. være antal forelæggelser i forhold til antallet af indbyggere i medlemsstaten.<sup>17</sup> I figur 5 er antallet af forelæggelser således sat i forhold til indbyggertallet (pr. 1. januar 2016).

---

<sup>17</sup> I opgørelsen indgår indbyggertallet pr. 2016

**Figur 5**



Statistikken viser, at Danmark har ca. dobbelt så mange forelæggelser pr. indbygger som Tyskland. Letland og Bulgarien skiller sig ud med et betydeligt antal sager pr. indbygger, mens Frankrig og Storbritannien skiller sig ud med et meget lavt antal forelæggelser i forhold til indbyggertallet.



d. 18. maj 2017

Antallet af forelæggelser kan endvidere holdes op imod antallet af virksomheder i de enkelte lande, jf. figur 6.<sup>18</sup> Letland og Bulgarien har forelagt langt flest sager pr. virksomhed, mens Danmark har forelagt niende flest sager. Tyskland, som i absolutte tal havde forelagt flest sager, har forelagt færre sager pr. virksomhed end Danmark har.

---

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00145&plugin=1> Finansielle virksomheder indgår ikke i opgørelsen. Tallene vedrører 2014. Der er ikke angivet oplysninger om Irland.

**Figur 6**



Tallene tager imidlertid ikke og kan ikke tage højde for de mange forskellige faktorer, som kan påvirke antallet af præjudicielle forelæggelser. Det kan eksempelvis anføres, at årsagen til, at Tyskland og Holland har forelagt det største antal sager, er, at Tyskland har EU's betydeligste økonomi, mens Holland har store, internationale havne, via hvilke der foretages import til hele EU. Mange virksomheder og en betydelig



international handel kan hævdes at afføde principielle problemstillinger, som EU-Domstolen bør tage stilling til.

For Bulgariens og Polens vedkommende kan det hævdes, at de er forholdsvis nye EU-medlemsstater, hvis skatte- og afgiftslovgivning har været igennem en harmonisering de seneste år, og at det først er nu, at deres sager er modnet og har fundet deres vej til EU-Domstolen, mens de gamle EU-lande ikke længere har samme behov for en EU-retlig afklaring af deres nationale regelsæt.

Endvidere kan medlemsstaterne have ganske forskellige retssystemer og – traditioner, og tallene løfter ikke sløret for, hvor gode medlemsstaterne er til løbende at implementere direktivændringer og foretage konsekvensændringer som følge af EU-Domstolens domme. Tallene siger endvidere ikke noget om, hvor mange sager der i det hele taget finder deres vej til de nationale domstole i de enkelte medlemsstater. Har en medlemsstat generelt set få sager ved de nationale domstole, f.eks. fordi sagerne i vidt omfang afgøres administrativt, vil forholdsmæssigt færre sager finde deres vej til EU-Domstolen.

## 7. Medholdsprocent ved EU-Domstolen

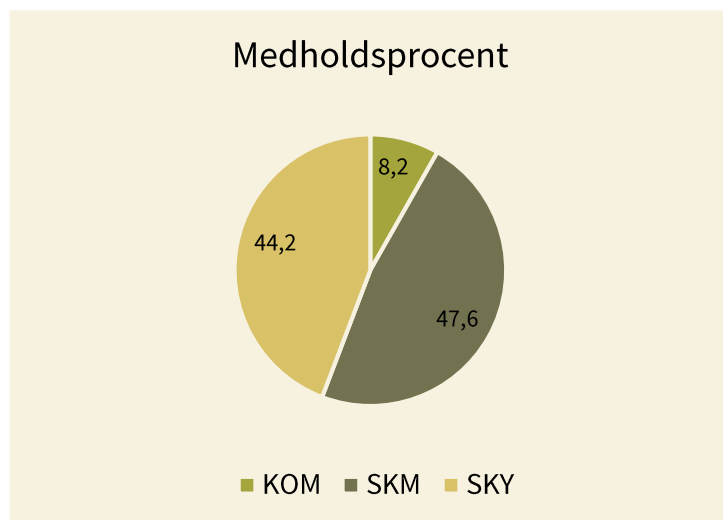
Ønsket fra skatteyderne og deres advokater om at forelægge sager for EU-Domstolen er typisk begrundet i en antagelse om, at sandsynligheden for, at skatteyder får medhold, er markant større, end hvis sagerne alene behandles i det danske system.<sup>19</sup>

Denne antagelse bekræftes af min gennemgang af EU-domme.

En opgørelse over den samlede medholdsprocent ved EU-Domstolen viser således, at EU-Domstolen afsagde en dom, som helt eller delvist støttede skatteydere og Kommissionens synspunkt i lidt over halvdelen af sagerne, i alt 52,4 pct., jf. figur 7.

<sup>19</sup> <http://www.business.dk/skat/advokater-og-professorer-i-benhaard-kritik-af-skat>

**Figur 7**



Af de 8 domme, hvor danske domstole havde stillet præjudicielle spørgsmål, afsagde Domstolen dom til fordel for skatteydere og Kommissionens synspunkt i 50 pct. af sagerne.

En nærliggende konklusion at drage er derfor, at det er en fordel for skatteyder at få sagen forelagt EU-Domstolen, da der er større sandsynlighed for at få medhold, end hvis det er danske domstole alene, der skal bedømme sagen.

Statistikken siger dog ikke noget om sagernes materielle karakter, og medholdsprocenten er ikke nødvendigvis udtryk for, at EU-Domstolen har større velvilje over for skatteydere end danske domstole har.

## 8. Anmodninger om præjudiciel forelæggelse i danske sager

Det er endvidere interessant at se på, hvor ofte skatteyderne anmoder om præjudiciel forelæggelse, og hvor ofte danske domstole træffer beslutning om forelæggelse.

I den undersøgte periode 2012-2016 var der formalitetsprocedure om præjudiciel forelæggelse i 11 sager ved domstolene, mens der i én sag ved Landsskatteretten tillige blev anmodet om præjudiciel

forelæggelse.<sup>20</sup> I 2012 var der ingen sager herom. I 2013 blev der anmodet om præjudiciel forelæggelse i 3 sager. I to sager var det skatteyder, som anmodede om forelæggelse, og i de sager var Skatteministeriet imod en forelæggelse. I en af sagerne, hvor der var enighed mellem skatteyder og Skatteministeriet om forelæggelse, skete der forelæggelse. I 2014 afsagde Østre Landsret kendelse i én sag om, at præjudiciel forelæggelse skulle ske. Det fremgår ikke tydeligt af referatet af kendelsen, hvordan parterne stillede sig til spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse. Dertil kommer, at Skatteministeriet i SKM2014.213.LSR ønskede sagen forelagt EU-Domstolen, hvorefter skatteyder tog bekræftende til genmæle. I 2015 anmodede skatteyder om forelæggelse i to sager, og en af sagerne blev forelagt trods Skatteministeriets protest. I 2016 anmodede skatteyder om forelæggelse i 7 sager, og Skatteministeriet var imod forelæggelse i alle sager. I én sag var der enighed om forelæggelse, og i alt to sager blev forelagt. Fire af de i alt fem forelagte sager blev forelagt af landsretten som første instans, mens en sag blev forelagt af landsretten som anden instans. Der blev ikke i nogen af sagerne afsagt dissens i spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse.

Antallet af sager er ganske lavt og alene af den grund skal man være varsom med at drage konklusioner på baggrund heraf.

**Figur 8**

<b>SKM reference</b>	<b>Instans</b>	<b>Skatteyder</b>	<b>Skatteministeriet</b>	<b>Retten beslutning</b>
SKM2016.610.ØLR	2.	Anmodet	Afvist	Forelæggelse
SKM2016.553.BR	1.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2016.462.ØLR	1.	Anmodet	Anmodet	Forelæggelse
SKM2016.424.ØLR	1.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2016.346.ØLR	1.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2016.285.VLR	1.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2016.280.HR	2.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2016.88.HR	2.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2015.455.ØLR	2.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2015.430.ØLR	1.	Anmodet	Afvist	Forelæggelse
SKM2014.278.ØLR	1.	Det fremgår ikke af referatet af kendelsen, om parterne anmodede om forelæggelse, eller om forelæggelse alene skete på landsrettens initiativ.		Forelæggelse

<sup>20</sup> Der er formentlig anmodet om præjudiciel forelæggelse i endnu flere sager for Landsskatteretten, men da ikke alle kendelser offentliggøres, tager opgørelsen ikke højde herfor.

SKM2013.408.ØLR	1.	Enighed om forelæggelse	Enighed om forelæggelse	Forelæggelse
SKM2013.352.ØLR	1.	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse
SKM2013.237.LSR	LSR	Anmodet	Afvist	Ikke forelæggelse

En gennemgang af domme afsagt i 2015 og 2016 viser, at der blev afsagt 90 henholdsvis 60 domme af Højesteret og landsretterne som 2. instans. Det er kun et fåtal af disse sager, som havde en egentlig EU-retlig vinkel. For så vidt angår de sager, som har en EU-retlig vinkel, fremgår det ikke nødvendigvis af domsreferatet, om skatteyder eller Skatteministeriet har anmodet om præjudiciel forelæggelse. Spørgsmålet herom kan være afgjort i forbindelse med den skriftlige forberedelse. Det kan endvidere ikke udelukkes, at der under sagens forberedelse indgås processuelle aftaler mellem skatteyder og Skatteministeriet, hvor der aftales nærmere om tilskæring af sagen og stillingtagen til præjudiciel forelæggelse. Dette kan undersøgelsen endvidere ikke tage højde for.

Antallet af sager, hvor en præjudiciel forelæggelse overhovedet er en overvejelse værd, er således ganske lavt.

## 9. Konklusion

Det er min vurdering, at ovennævnte statistikker ikke giver noget sikkert grundlag for at konkludere, at danske domstole er utilbøjelige til at forelægge skatte- og afgiftssager for EU-Domstolen. Dermed ikke være sagt, at der ikke er sager, som danske domstole burde have forelagt, og dermed heller ikke være sagt, at Skatteministeriet forsøger at begrænse skatteydernes adgang til EU-Domstolen. Det væsentlige i denne forbindelse er, at det ikke kan påvises ved hjælp af statistiske opgørelser.

Som det også er påpeget af professor Fenger, er der en række faktorer, som influerer på, om en sag bør eller skal forelægges EU-Domstolen. Nye medlemsstater kan eksempelvis have et større behov for en afklaring af, hvorledes deres nationale regler skal fortolkes i lyset af EU-retten end de gamle medlemsstater, og lande med stor international handel og mange virksomheder kan oftere end lande med lille international handel opleve problemstillinger, hvor den EU-retlige vinkel fordrer EU-Domstolens stillingtagen.



d. 18. maj 2017

Endelig vil medlemsstaterne have forskellige retssystemer og -traditioner, og statistikkerne løfter ikke sløret for, hvor gode medlemsstaterne er til løbende at implementere direktivændringer og foretage konsekvensændringer som følge af EU-domme. Tallene siger heller ikke noget om, hvor mange sager der i det hele taget finder deres vej til de nationale domstole i de enkelte medlemsstater. Har en medlemsstat generelt få sager ved de nationale domstole, f.eks. fordi sagerne i vidt omfang afgøres administrativt, vil forholdsmæssigt færre sager finde deres vej til EU-domstolen.

Dertil kommer, at enhver statistisk opgørelse vil kunne anfægtes med det argument, at den ikke forholder sig til indholdet af den konkrete sag.

At medholdsprocenten ved EU-Domstolen generelt er højere for skatteyder end for Skatteministeriet, kan efter min vurdering ikke tages til indtægt for, at EU-Domstolen ser med mildere øjne på skatteyder end på Skatteministeriet. Statistikken siger selv sagt ikke noget om sagens materielle indhold.

Hvis man med en vis tyngde og overbevisning skulle føre bevis for, at danske domstole er utilbøjelige til at forelægge sager for EU-Domstolen, ville det være nødvendigt for de sager, hvor forelæggelse er blevet afvist, at påvise, at andre medlemsstater efterfølgende har forelagt tilsvarende spørgsmål og måske tilmed påvise, at EU-Domstolen er nået et resultat, som afviger fra den dom, som blev afsagt i den danske sag. Det forekommer dog at være særdeles vanskeligt at foretage en sådan opgørelse, da det også vil forudsætte et indblik i sager, hvor der ikke har været en selvstændig formalitetsprocedure om forelæggelse, og hvor domstolens beslutning om ikke at forelægge således ikke er offentliggjort.